

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

УПРАВЛЕНИЕ

**Федеральной антимонопольной
службы по Сахалинской области**

почтовый адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

юридический адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

тел. (4242) 46-55-66, 46-55-69, факс (4242) 46-55-67

e-mail: to65@fas.gov.ru

_____ № _____

На № _____ от _____

Решение

по делу № 065/01/15-130/2021

09 ноября 2022 года
Сахалинск

город Южно-

Резолютивная часть решения оглашена 25.10.2022

В полном объеме решение изготовлено
09.11.2022

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии: - Х.Х. ХХХХХ – руководитель
управления,

Члены Комиссии: - Х.Х. ХХХХХ – старший
государственный инспектор
отдела контроля органов власти
антимонопольного контроля и
рекламы ,

- Х.Х. ХХХХХ – главный
государственный инспектор
отдела контроля органов власти
антимонопольного контроля и
рекламы,

рассмотрев дело № 065/01/15-130/2021 в отношении администрации города Южно-Сахалинска (ОГРН: 1026500538129, адрес: ул. Ленина 173, г. Южно-Сахалинск, Сахалинская область, 693000) по признакам нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области поступило заявление Ассоциации «Сахалинстрой» (вх. № 3636 от 30.09.2020 г.) о возможных признаках нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) по факту принятия администрацией г. Южно-Сахалинска постановления от 26.02.2020 № 616-па "Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной

деятельности и в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" (вместе с "Положением о конкурсной комиссии по рассмотрению заявок на предоставление субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск") (далее – постановление № 616-па).

В результате рассмотрения заявления Управление пришло к выводу о наличии в данном постановлении № 616-па положений, указывающих на признаки нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выраженных в установлении определенной категории получателей субсидии.

Так, согласно п. 1.4 постановления категорию получателей субсидии составляют заявители - юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, осуществляющие деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" (далее - НКО), соответствующие одновременно следующим критериям:

- не являются государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями;
- зарегистрированы на территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- осуществляют уставную деятельность на территории городского округа "Город Южно-Сахалинск».

Согласно части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона, лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, выдается предупреждение.

Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

На основании ст. 39.1 Закона о защите конкуренции Управлением в адрес администрации г. Южно-Сахалинска было выдано предупреждение от 30.12.2020 г.

№ 08-8417 о необходимости исключения из Постановления (п.1.4) положений, ограничивающих потенциальных получателей субсидии кругом лиц, принадлежащих к категории некоммерческих юридических лиц, зарегистрированных и осуществляющих деятельность на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», в течение 30 календарных дней со дня поступления предупреждения.

Администрация письмом вх. № 531 от 19.02.2021 г. представила в Управление сведения о том, что на момент вынесения предупреждения признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции отсутствовали в связи с внесенными в постановление № 616 изменениями (редакция постановления администрации города Южно-Сахалинска от 21.12.2020 г. № 3882-па; выпуск газеты «Южно-Сахалинск сегодня» от 24.12.2020 № 77). К письму была приложена редакция постановления от 16.02.2021 г., согласно которой п. 1.4 был изложен в следующей редакции: категорию получателей субсидии составляют заявители - юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, осуществляющие деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск" (далее - НКО), соответствующие одновременно следующим критериям:

- не являются государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями;

- зарегистрированы на территории Сахалинской области.

На основании изложенного Управление пришло к выводу о том, что признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в ограничении потенциальных получателей субсидии кругом лиц, принадлежащих к категории некоммерческих юридических лиц, зарегистрированных на территории Сахалинской области, устранены не были.

Согласно ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства

антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Приказом Сахалинского от 26.02.2021 № 26 в отношении администрации

г. Южно-Сахалинска было возбуждено дело № 065/01/15-130/2021 по признакам нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 26.02.2021 г. (исх. № 08-888 от 26.02.2021 г.) дело назначено к рассмотрению на 25 марта 2021 г.

Определением от 25.03.2021 г. (исх. № 08-1379 от 26.03.2021 г.) рассмотрение дела отложено на 25.05.2021 г.

Определением от 25.05.2021 г. рассмотрение дела приостановлено до вступления в законную силу решения Арбитражного суда Сахалинской области по делу А59-1429/2021 г.(исх. № 08-2166 от 25.05.2021).

Определением от 17.06.2022 г. рассмотрение дела возобновлено с 15.07.2022 г.

(исх. № 08-2018 от 17.06.2022 г.).

Определением от 15.07.2022 г. рассмотрение дела отложено на 31 августа 2022 г. (исх. № 08-2251 от 15.07.2022 г.).

Определением от 15.07.2022 г. срок рассмотрения дела продлен на 6 месяцев с 16.07.2022 г. по 16.01.2023 г. (исх. № 08-2251 от 15.07.2022 г.).

31.08.2022 г. в связи с установлением в действиях (бездействии) администрации г. Южно-Сахалинска нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Комиссия приняла заключение об обстоятельствах дела, направленное ответчику письмом от 05.09.2022 № 08-2630.

Определением от 31.08.2022 г. рассмотрение дела отложено на 25.10.2022 г.

(исх. № 08-2598 от 31.08.2022 г.).

25.10.2022 г. оглашена резолютивная часть решения по делу.

В результате рассмотрения материалов дела Комиссией было

установлено следующее.

АНО «ЦРГС «Наш город» была создана на основании решения Городской Думы г. Южно-Сахалинска от 25.01.2017 № 690/36-17-5, зарегистрирована в качестве юридического лица 10.03.2017 за ОГРН 1176500000093. Согласно Уставу организации, ее учредителем является городской округ «Город Южно-Сахалинск» в лице администрации города Южно-Сахалинска. Функции и полномочия учредителя организации от имени администрации города Южно-Сахалинска осуществляются Департаментом архитектуры и градостроительства города Южно-Сахалинска.

В соответствии с пунктом 2.1 Устава, основной целью создания АНО «ЦРГС «Наш город», является оказание услуг по созданию благоприятной среды проживания и жизнедеятельности населения. Предметом деятельности АНО «ЦРГС «Наш город», является предоставление содействия в сфере архитектурной деятельности и области благоустройства территорий для создания комфортной городской среды. В силу пункта 2.2 Устава, для достижения уставных целей, Организация осуществляет деятельность по следующим направлениям: - оказание услуг, связанных с архитектурной деятельностью, в целях создания комфортной городской среды; - реализация мероприятий, направленных на благоустройство территории; - информационное сопровождение реализации мероприятий, программ по развитию и благоустройству городской среды на территории городского округа «Город ЮжноСахалинск», в том числе ведение интернет-сайта по развитию и благоустройству городской среды городского округа «Город Южно-Сахалинск»; - предпроектное обследование территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», подлежащей развитию и благоустройству, общественного мнения жителей по вопросам развития и формирования комфортной городской среды, формирование первичных концепций; - разработка детальных концепций, дизайн-проектов, технических заданий и иной документации, необходимой для проведения процедур по выбору организаций на разработку проектно-сметной документации и выполнение работ по благоустройству территории; - осуществление авторского надзора за соблюдением разработанных Организацией концепций развития и благоустройства городской среды, дизайн-проектов, при проведении работ по разработке проектно-сметной документации и выполнении работ по благоустройству территорий; - организация и проведение тематических семинаров, форумов, конкурсов, конференций, круглых столов, тематических фестивалей, выставок и других аналогичных мероприятий, направленных на достижение цели

Организации. Согласно пунктам 9.2, 9.3 Устава АНО «ЦРГС «Наш город», источниками формирования имущества Организации в денежной и иных формах, являются, в том числе поступления от Учредителя; добровольные имущественные взносы и пожертвования.

На основании постановления № 616 –па по результатам конкурсного отбора АНО «ЦРГС «Наш город» было предоставлено финансирование в форме субсидии из бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Согласно п. 1.7 постановления № 616 – па субсидия предоставляется НКО в целях финансового обеспечения затрат, связанных с осуществлением деятельности по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск", и направляется на создание и реализацию проектов в области благоустройства территории городского округа "Город Южно-Сахалинск", включая озеленение улиц, озелененных территорий общего пользования городского округа "Город Южно-Сахалинск", а также проектов размещения малых архитектурных форм и скульптурных композиций.

Анализ пункта 1.7 Порядка предоставления субсидии из бюджета Городского округа «Город Южно-Сахалинск, утвержденного постановлением Администрации города Южно-Сахалинска от 26.02.2020 № 616-па, показывает, что выделяемая субсидия покрывает расходы Организации, связанные с оказанием услуг, необходимых для решения вопросов, относящихся к ведению муниципального образования, в частности оказания услуг, связанных с архитектурной деятельностью, в целях создания комфортной городской среды, а также организации благоустройства территории соответствующего муниципального образования.

Согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации благоустройством территории является деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, содержанию территорий населенных пунктов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. В силу пункта 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) утверждение правил благоустройства территории, организация благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами, относится к вопросам местного значения. Исходя из толкования положений Закона № 131-ФЗ, а также Устава АНО «ЦРГС Наш город», отдельные направления деятельности данной организации напрямую связаны с благоустройством территории г. Южно-Сахалинска, то есть решением вопросов местного значения.

Расходование бюджетных средств в целях приобретения товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляется в специальном порядке, предусмотренном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», путем проведения конкурентных процедур.

Частью 1 статьи 8 Закона № 44 закреплено, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Также указанной нормой предусматривается возможность любого заинтересованного лица стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Вопреки принципу обеспечения равных возможностей для всех заинтересованных лиц на участие в предоставлении услуг, финансируемых из средств соответствующего бюджета, постановлением № 616 была установлена категория получателей субсидии - юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», зарегистрированные на территории г. Южно-Сахалинска (согласно редакции постановления № 616-па от 21.12.2020 г., зарегистрированные на территории Сахалинской области).

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по рассмотрению заявок на предоставление субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в

области благоустройства территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» заявка автономной некоммерческой организации «Центр развития городской среды «Наш город» на получение субсидии в соответствии с постановлением № 616 явилась единственной. Решением конкурсной комиссии заявитель конкурса был признан победителем на получение субсидии в размере 20 333 022, 00 рублей.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона; создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 15 Закона).

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Установив категории получателей субсидии, администрация создала условия для получения необоснованного преимущества осуществления деятельности отдельными хозяйствующими субъектами определенной организационно-правовой формы, то есть нарушила пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции – запрет на создание дискриминационных условий.

Установив иной порядок расходования бюджетных средств на нужды муниципального образования, не учитывающий проведение закупочных процедур в соответствии с Законом о контрактной системе, администрация нарушила пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции – запрет на необоснованные препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим

субъектам.

Согласно части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 года № 220 и зарегистрированным в Минюсте РФ 02.08.2010 года № 18026.

В целях анализа состояния конкуренции на товарном рынке в качестве исходной информации использованы материалы дела № 065/01/15-130/2021.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции по делу № 065/01/15-130/2021, установлено следующее.

1. Временной интервал исследования определен периодом с 26.02.2020г. по 26.02.2021 г.

2. Продуктовые границы товарного рынка: работы по озеленению городской территории Южно-Сахалинска, созданию условий для велосипедного движения, благоустройству круговых развязок автомобильных дорог, благоустройству пешеходных переходов.

3. Географические границы товарного рынка: административные границы МО Городской округ «Город Южно-Сахалинск» Сахалинской области.

4. Оценка изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия):

Нарушающие статью 15 Закона «О защите конкуренции» действия Администрации города Южно-Сахалинска выразились в принятии Постановления «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по предоставлению услуг в сфере архитектурной деятельности и в области благоустройства территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», устанавливающего ограничивающую конкуренцию категорию получателей субсидии, осуществляющих

деятельность в указанной сфере.

Указанные действия администрации города Южно-Сахалинска привели к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на рынок работ по озеленению городской территории Южно-Сахалинска, созданию условий для велосипедного движения, благоустройству круговых развязок автомобильных дорог, благоустройству пешеходных переходов, ограничив конкуренцию на указанном рынке, так как не была обеспечена честная и открытая конкуренция в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации.

Довод администрации г. Южно-Сахалинска о том, что право предоставления субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями, установлено пунктом 2 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и осуществляется в предусмотренном бюджетным законодательством порядке подлежит отклонению ввиду следующего.

Письмом ФАС России от 04.07.2018 г. № ИА/50876/18 даны разъяснения по вопросу соответствия требованиям антимонопольного законодательства действий органов власти при создании некоммерческих организаций и предоставлении им субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В указанном письме ФАС России отметила, что соответствие действий органов власти положениям статьи 69.1 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации не свидетельствует о правомерности таких действий с точки зрения соблюдения антимонопольных запретов, установленных Законом о защите конкуренции. Следует учитывать, что оценка вопроса о правомерности финансирования некоммерческих организаций в форме субсидии не может быть осуществлена исключительно в рамках бюджетного законодательства без ее соответствующей взаимосвязи с Законом о защите конкуренции и иными нормативно-правовыми актами, регулируемыми указанные вопросы (Закон о некоммерческих организациях, Закон о контрактной системе).

Частью 1 статьи 8 Закона № 44 закреплено, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Также указанной нормой предусматривается возможность любого заинтересованного лица стать поставщиком (подрядчиком,

исполнителем) в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Необеспечение конкурентных процедур со стороны органов власти приводит к ограничению доступа всех возможных лиц, претендующих на выполнение работ или оказание услуг, к участию в размещении заказа.

Иное понимание совокупности положений указанных выше законодательных актов может привести к тому, что органы власти по своему усмотрению будут способны принимать решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход на товарном рынке, на котором соответствующий орган власти выступает заказчиком товаров, работ, услуг в целях решения вопросов местного значения.

Судебной практикой подтверждается, что определение подрядчика на выполнение работ (услуг), относящихся к муниципальным нуждам, путем предоставления субсидии из бюджета муниципального образования на возмещение затрат, а не путем проведения закупки для обеспечения муниципальной нужды в соответствии с Законом о контрактной системе, нарушает требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (постановление Пятого арбитражного апелляционного суда по делу А59-4073/2021, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.10.2017

№ Ф08-75412017 по делу № А61-3230/2016, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12.09.2019 № Ф02-2968/2019 по делу № А74-15681/2018, Определение Верховного суда РФ от 28.02.2020 № 306-ЭС20-3129 по делу № А57-23129/2018). Более ранняя судебная практика представлена решениями судов по делам А27-12044/2013, А19-10396/2013, А76-27176/15, А59-584/2020, А59-429/2019, А59-640/2013, в которых содержатся аналогичные выводы о необходимости обеспечения конкуренции путем соблюдения требований законодательства Российской Федерации о размещении заказов (Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд").

На основании вышеизложенного Комиссия приходит к выводу о нарушении администрацией г. Южно-Сахалинска пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На момент вынесения решения в материалах дела отсутствуют доказательства о принятых ответчиком мерах, направленных на прекращение действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Данное обстоятельство является основанием для выдачи в адрес администрации города Южно-Сахалинска обязательного для исполнения предписания о прекращении действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Руководствуясь пунктами 2, 8 части 1 статьи 15, пп. «в» пункта 3 части 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Южно-Сахалинска (ОГРН: 1026500538129, адрес: ул. Ленина 173, г. Южно-Сахалинск, Сахалинская область, 693000) нарушившей пункты 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации города Южно-Сахалинска обязательное для исполнения предписание о прекращении действий (бездействия), которые привели к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Сахалинского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административных правонарушениях в отношении виновных должностных лиц администрации города Южно-Сахалинска.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Сахалинской области в течение трех месяцев со дня его изготовления в полном объёме.

Председатель
Комиссии

X.X. XXXXX

Члены Комиссии:

X X XXXXX
